

许经勇

# 论国有经济的主导作用 与国有企业的改革形式

党

的十五大报告指出:“要从战略上调整国有经济布局。”对国有经济进行战略性调整,就是适当收缩国有经济运作战线,使国有投资从非重点的竞争性较强的领域部分或全部退出,将那些国家没有必要管、没有精力管的企业(绝大部分是小企业)合法公开地让渡给非国有者或非公有者,从而把国家的财力和精力集中到经营好关系到国民经济命脉的重要行业和关键领域,保证国有经济在这些行业和领域占支配地位。关于国有企业的改革形式,党的十五大报告指出:“股份制是现代企业的一种资本组织形式,有利于所有权和经营权的分离,有利于提高企业和资本的运作效率,资本主义可以用,社会主义也可以用。”“目前城乡大量出现的多种多样的股份合作经济,是改革中的新事物,要支持和引导,不断总结经验,使之逐步完善。劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济,尤其要提倡和鼓励。”这是国有企业的组织形式改革的新突破。

## 一、正确理解国有经济的主导作用

党的十五大报告指出:“国有经济起主导作用,主要体现在控制力上。”“对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域,国有经济必须占支配地位。”根据这一新的理论,国有经济的主导作用,并不是体现在其所占比重的大小上,这就必然要求“从战略上调整国有经济布局。”

改革开放以来,虽然我国国有资产增长很快,但近年来国有企业亏损严重,国有资产大量流失。如无有效的改革措施,是很难保证继续实现保值增值目标的。与此同时,关系国民经济命脉的行业,如基础产业、支柱产业以及高新技术产业等等,国有投资严重不足,致使国有经济的主导作用未能得到很好发挥,制约着整个国民经济的健康发展。造成这种局面的根本原因,在于国有经济结构不合理,突出表现为国有经济产业错位,该进入的领域进入不足,不该进入的领域进入过多。我

国高达7万多亿元的国有资产存量分布面过广,国有企业几乎遍及所有产业部门。这样,一方面,宜于发挥其优势和主导作用的领域进入不足,直接影响国有经济的主导地位和整个国民经济的健康发展;另一方面,在一些国有企业没有竞争优势也没有必要进入的一般竞争性行业,国有经济进入过多,比重过大,陷入低效运营甚至严重亏损的境地。因此,必须按照十五大报告的精神,通过资产重组和结构调整,使国有经济与非国有经济各归其位,分别进入各自能充分发挥优势的产业领域。结构调整的主要方式是资产重组,通过资产重组将不必实行国有的产业领域的国有存量资产置换出来,转移到国有经济必须占领和进入的产业领域。庞大的国有资产存量一旦盘活了,进行企业改制及各项改革所必需的巨额资金就有了来源,这样就有利于加强重点,提高国有资产整体质量,为从根本上搞好国有经济和整个国民经济创造条件。

国有经济所固有的一个重要特点,就是依托国家这种特定的组织形式组合、配置资源,客观上要求必须代表国家的全局利益和长远利益。这个特点是其他经济主体所不可能具备的,由此而形成的优势才使国有经济有可能发挥主导、控制、协调、保障作用。从这个意义上说,国有企业的建立和发展,总是为了达到国家的某种战略目标,负有一定的社会政策义务。世界各国国有企业的历史和现状表明,固然有一些国有企业是以为政府提供收入为目的,从而把利润最大化作为经营目标,但是,对于大多数国有企业来说,除了有盈利目标之外,还必须实现国家赋予的一些社会目标。从一定意义上说,如果认为利润最大化是国有企业的唯一目标,实际上就否认了国有企业存在的必要性。既然不承担任何社会政策义务,为什么又要建立国有企业?

长时期以来,我国国有企业一直是国家财政收入的主要提供者,改革开放20多年来,这种状况仍然没有改变。1985年~1995年,我国国有工业企业的产值份额从64.9%下降到34%,下降了30.9个百分点,资产份额从74.6%下降到53.7%,下降了20.9个百分点,而所承

担的财政收入份额仅从77.6%下降到71.1%，只降低了5.3个百分点。国有企业在资产和产值份额大幅度下降的同时，仍旧承担了创造国家财政收入与保持社会就业等稳定社会的主要责任。与此同时，国有企业又承担了许多社会政策义务。例如，我国国有企业内部目前的富余职工人数共约3000万人，以1995年的职工平均工资推算，仅为这部分富余人员支出的工资总额就达1650亿元，而当年国有企业的全部利润只有692亿元。一般说来，国有企业承担社会政策义务往往要以损失企业盈利绩效为代价。于是，当国有企业盈利状况恶化时，不少人便认为国有企业改革的实质就是使利润最大化成为国有企业的经营目标，而要做到这一点，就必须解除国有企业承担的社会政策义务。

然而，这却忽略了一个最基本的问题，即国有企业与非国有企业的差别。无论是哪一种类型的国家，都会有一些社会目标需要以建立国有企业的方式来实现。所以，每个国家都会有一定数量的国有企业。当然，由于社会主义国家担负着比资本主义国家更为特殊的历史使命，决定着社会主义国家需要有比资本主义国家更高比例的国有企业。我们这样说，并不意味着国有企业就不需要提高效率，不需要增加盈利。问题的实质在于，并不是所有的国有企业都要以盈利最大化为目标，都要保证实现最高的经济效率。每一个国家总得有一些企业不以盈利为唯一目标或主要目标，才能实现整个国民经济的高效率，这些企业通常就是国有企业。

哪些国有企业如果有可能完全解除社会政策义务，实际上就意味着这些企业没有必要非坚持国有不可。国有企业应该实行企业化经营，也可以实行公司化改组，但只要仍然实行国有制，就不能完全摆脱社会政策义务。在现代企业制度下，不承担任何特殊的社会政策义务的国有企业是不可思议的。

根据十五大报告的精神，对国有经济进行战略性调整和改组，旨在更好地发挥国有经济在整个国民经济运行和发展中的主导作用。国有经济的主导作用应体现在如下几个方面：一是控制国民经济的命脉，有足够的力量防范经济过大涨落的风险，以及为整个国民经济持续快速健康发展创造必要的基础条件。这就要求国有经济力量主要分布在基础设施、基础产业、金融部门和对国家的经济实力和竞争能力有重大影响的高科技产业等等。与基础设施、基础产业、高科技产业相联系的企业，具有如下特征：（1）企业经营要同时兼顾利益目标和社会目标；（2）建设周期长，资金投入量大，收益回收较慢；（3）是一切生产部门从事生产经营活动的基础性条件，需要适度超前发展。由此决定了不能完全按照市场化标准，把这些企业改造成为纯粹以盈利为目标的法人企业。二是能有力地弥补市场缺陷，促进社会经济资源的优化配置，推动社会生产力和产业结构不断地向高水平发展，主要是指提供最重要的公共

产品。所谓公共产品，是指哪些不具有消费排他性的产品，也就是无法排斥不为这些产品付费的人的消费。如果这部分公共产品由私人生产，那么，在收费困难的条件下，要么由私人生产者负担全部成本，要么就一点也不生产，显然这是不可能的，这就要求必须由政府来提供。公共产品可以分为两类：一类是向全体公民免费提供的纯公共产品，如国防公安系统、公共道路、上下水道、城市美化、污染控制等等；另一类是向消费者收取一定费用的准公共产品，如公立学校、公立医院、文化设施、城市自来水及煤气、邮政、电信、铁路、国家政策银行等等。这类企业垄断程度较高，而且社会目标在企业经营中占居支配地位，营利目标要服从于社会福利最大化目标。如果这类企业按照市场化标准进行改革，则在市场机制的调节下，未必能够实现资源的最优配置，因此适宜选择国有经济模式；三是能在必要时动员和组织社会经济力量，在较短的时间实现特定的战略目标。

现阶段我国国有经济的战略性调整，关键在于集中资源，加强重点，提高国有资产的整体质量。

## 二、国有企业改革形式的新突破

90年代以来，我国的经济体制和经济增长发生了重大的变化，与此相联系，国有企业改革也进入一个关键时期，如何使国有企业改革在经济发展的新阶段取得新的重大突破，是目前各方面都极为关注的热点问题。党的十五大报告着重提出股份制与股份合作制这两种重要改革形式。

（一）对于属于竞争性的国有企业，适宜进行公司化改造。从演变趋势看，随着社会主义市场经济体制的建立与完善，国有经济将从以往过于广泛的竞争性行业逐步退出，集中力量控制国民经济命脉和关键领域，以便更好地发挥国民经济的主导作用。而对于部分尚未退出竞争性行业的国有企业，则适宜进行公司化改造。这里所说的竞争性国有企业，指的是由国家投资建成、基本上不存在着进入与退出障碍，企业之间存在着充分竞争，以盈利为目标，完全进入市场的那部分国有企业。这类国有企业大部分集中在加工工业、建筑业、商业和服务业。对于大部分竞争性国有企业来说，适宜改造成现代企业制度。本着“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求，使其成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。根据企业的不同情况和《公司法》的要求，可以把它们改造成为上市公司、不上市的股份公司和有限责任公司。

影响国有企业推进股份制改革的一种传统观念，即把股份制和私有制直接划等号，认为股份制就是私有制。诚然，股份制是在资本主义生产方式基础上产

的,但股份制的产生并不是为了强化资本主义私有制关系,而是为了弥补资本主义私有制关系的欠缺,甚至可以把它看成是资本主义私有制关系的部分质变。

要深刻理解这个问题,就必须从股份制产生的历史过程谈起。恩格斯在《反杜林论》中论述社会化生产和资本主义私人占有制之间的矛盾后指出:“猛烈增长着的生产力对它的资本属性的这种反作用,要求承认生产力的社会性的这种日益增长的压力,迫使资本家阶级本身在资本关系内部可能的限度内,越来越把生产力当作社会生产力看待。因而,‘使大量生产资料不得不采取像我们在各种股份公司中所遇见的那种社会化形式。’”(《马克思恩格斯选集》,第3卷,第317页)马克思在《资本论》中对股份制出现之后引起资本主义生产方式本身的变化有过重要的论述,他说:“股份公司的成立……在这里直接取得了社会资本(即那些直接联合起来的个人的资本)的形式,而与私人资本相对立,并且它的企业也表现为社会企业,而与私人企业相对立。这是作为私人财产的资本在资本主义生产方式本身范围内的扬弃。这个矛盾显然表现为通往一种新的生产形式的单纯过渡点。”(《马克思恩格斯选集》,第2卷,第516页)恩格斯在《1891年社会民主党纲领草案批判》一文中说:“什么是资本主义私人生产呢?那是由单个企业家所经营的生产,可是这种生产已经越来越成为例外了。由股份公司经营的资本主义生产,已经不再是私人生产,而是由许多联合负责的生产。如果我们从股份公司进而来看那支配着和垄断着整个工业部门的托拉斯,那么,那里不仅没有了私人生产,而且也没有了无计划性。”(《马克思恩格斯选集》,第4卷,第408页)以股份公司为载体的资本关系社会化,是社会化生产力与资本主义私有制生产关系矛盾运动的必然产物。当单个资本家的私人资本没有力量创建和经营日益社会化的大企业时,便产生了由许多单个资本联合投资的股份资本。股份资本产生的必要性,与其说是适应资本主义私有制生产关系,倒不如说是适应社会化生产力的要求;与其说是适应资本的私人性,倒不如说是适应资本的社会性,并必然导致以私有制为基础的资本主义生产关系的部分质变。资本社会化形式的历史发展,证明社会主义必然要取代资本主义。它为全社会共同占有生产资料 and 共同组织社会化生产准备了最充分的物质条件和经济条件。股份制可以兼容不同类型的所有制,而其性质则由起主导作用的所有制性质所决定。正如十五大报告所明确指出:“不能笼统地说股份制是公有还是私有,关键看控股权掌握在谁手中。国家和集体控股,具有明显的公有性,有利于扩大公有资本的支配范围,增强公有制的主体作用”。这就从根本上解除了搞股份制就是搞私有化的思想束缚,从而将有力地推动国有企业的股份制和公司制改组,促进现代企业制度的建设。

股份制有利于解决国有企业改革过程中所面临的棘手问题,即政企分开的问题。因为股份制有一个前提,这就是政府作为管理者和作为投资者(所有者)的双重职能是相分离的。对于政府作为管理者,股份制企业政府对政府是遵纪守法,照章纳税。作为多元投资主体之一的投资者,政府在股份制企业里,从其内部决策方面施加影响。股份制企业的最高权力机构是股东大会,股东大会选举董事会,董事会聘任总经理。政府作为投资者之一对股份制企业进行干预,必须控制一定的股份,在董事会中占有一定的席位,然后从董事会内部决策方面来影响企业。

股份制有利于实现企业自主经营、自负盈亏。以产权制度改革为核心的股份制改革,是弱化企业对地方政府制度性依赖关系的前提条件。地方政府和企业组织在企业资产方面利益边界的模糊不清,是企业难以实现自主经营的关键所在。现代公司制度在股份制机制的基础上创造了一个新的产权形式,即法人财产权。出资者所有权益(表现在投资收益权、重大决策权、选择经营管理者权)与法人财产权的分离,使股份公司具有了经济实体身份,法律赋予和保证股份公司行使财产的占有权、支配权、使用权、处置权,上述产权从根本上保证由众多所有者组成的公司企业不受到单个所有权主体的支配,而能从事独立和高效率的自主经营,以及自负盈亏、自我发展、自我约束。

股份制有利于促使企业提高经济效益。股份制以及和股份制相联系的股票市场,有利于形成一种约束机制,促使企业想方设法提高经济效益。一个企业的股票为什么能够升值?在规范化股票市场运行机制下,意味着企业具有发展潜力和发展后劲。“大股东用手投票,小股东用脚投票。”大股东有条件在股东大会上发挥举足轻重的作用,其用手投票是为了选择能代表自己利益的的人进入董事会。小股东只能在证券市场上观望,预测哪个公司的股票价格可能会上升,就购买哪种股票;哪个公司的股票价格可能会下跌,就把它抛售出去。而某公司股票不断被抛售,其股票价格将持续下跌,当跌到一定程度,经济实力雄厚的公司就会大量收购该公司的股票,其控制力增强到一定程度,就会改组董事会,任命新的总经理,从而促进企业经济效益的提高。

股份制有利于产业结构的合理调整、生产要素的自由流动以及资源的优化配置。公司制这一财产组织的重要特征,是产权的高度可转让性,表现在股权的自由转让和市场流通中。股权的自由转让,使那些为了从某一公司中获得收益的投资者,得以通过购股而扩大其股权,形成控股,并通过控制公司的营运而享有和获取利益。产权的可转让性,是公司的重组、兼并、合并的重要条件。借助于股权的转让,通过参股、控股,实行兼并,就可以对公司的经营方向、组织结构等进行必要的

调整。而这种公司的重组机制,又起了实现竞争、淘汰以及资源优化配置的作用。

股份制有利于把消费基金直接转化为生产基金。改革开放以来,我国城乡居民的储蓄存款获得迅猛的增长,1994年以后,平均每年递增1万亿万元左右。如果不通过直接融资分流,到2000年有可能达到储蓄存款10万亿元的天量。当城乡居民以每年上万亿元递增的巨额现金存入银行,银行再把它作为贷款投放出去,将酝酿着未来极大的金融风险。目前我国实行的仍然是“以银行间接融资为主,以直接融资为辅”的融资体制,由于资本市场发育滞后,城乡居民投资渠道狭窄,每年新增国民收入的极大部分被迫存入银行,而这些存款通过银行信用,有相当一部分被转化为国有企业的不良债务和国有银行不良资产,造成社会资金恶性循环,从而使国有银行面临较高的经营风险。目前,我国尚未完全改变国有银行的“第二财政”功能,以及与此相联系的国有银行与国有企业之间的资金供给制,因对国有企业的保护主义政策而形成的软预算约束,助长了国有企业的依赖性。尤其是在地方政府的保护下,使国有企业对银行贷款形成“倒逼”机制,国有企业经营越是困难,政府财政支持能力越小,其对国有银行的“倒逼”力度就越大。在这种情况下,让国有银行割断与国有企业已经形成的借贷关系是不可能的。只有发展资本市场,使一部分效益好又有发展潜力的国有企业走向直接融资的轨道,获得资本扩张和企业发展所应有的财力,然后借助于优势企业从事资本经营,盘活更多的亏损企业和闲置资本,这样方能既有利于降低国有企业的资产负债比率,增强国有资本的盈利能力,又可以大大缓解国有银行不良资产的压力。

(二)对于数量众多的国有小企业,搞股份合作制不失为一种有效形式。党的十五大报告指出:“要着眼于搞好整个国有经济,抓好大的,放活小的,对国有企业实施战略性改组。”现在重点支持的1000户国有大中型企业,其利税总额约占全国的85%,这1000户国有企业搞好了,国家就有希望了。而如何搞活20多万家国营小企业,则是摆在我们面前的一个极为重要的问题。我国国有小企业虽然在资产上仅占全部国有资产的17%,但数量却占85%;在独立核算的国有工业企业中,国有小企业的数量占95%以上。长时期以来,国有小企业在提供税收、安置就业、促进地方经济发展等方面发挥了重要的作用,其中也有一批效益好的企业。但从总体上看,国有小企业的效益欠佳,在目前亏损的国有企业中,80%是小企业。这些国有小企业,由于数量多、规模小,国家无暇顾及它们,不可能提供优惠政策来扶持,只有靠本企业职工的努力来加快企业的发展。近些年,在城市国有小企业改革中试行了股份合作制,使一批国有小企业焕发了生机。

股份合作制是采取股份制的一些做法的合作经济

形式,是一种十分灵活的企业制度安排。在股份合作制企业中,实行的是劳动合作与资本合作的有机结合,职工共同劳动,共同占有和使用生产资料,利益共享,风险共担,实行民主管理,企业决策体现多数职工的意愿。资本合作采取股份的形式,是企业职工共同为劳动合作提供的条件。

股份合作制是社会主义市场经济中集体经济的一种新的组织形式。它适应社会主义市场经济的要求和社会主义初级阶段生产力发展水平,符合目前我国国有小企业的实际情况,符合建立现代企业制度要求的产权清晰、权责明确、政企分开和管理科学的改革方向,因而在实践中收到了明显的效果。实行股份合作制,提高了职工对企业资产的关心程度和风险意识,增强了企业的凝聚力和职工的主人翁责任感;促进了政府职能的转变和政企职责分开,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的法人实体和市场竞争主体;为国有小企业开辟了一条新的融资渠道,促进了企业的技术改造、结构调整,有利于提高企业的经济效益。十五大报告指出:“目前城乡大量出现的多种多样的股份合作经济,是改革中的新事物,要支持和引导,不断总结经验,使之逐步完善。劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济,尤其要提倡和鼓励。”

当前妨碍股份合作制推行的一种传统观念,即把实现劳动者有其股的股份合作制,看成是一种私有制经济。这种观点是不正确的。虽然,在股份合作制中还保留劳动者个人的财产所有权,但财产的占有方式已经社会化了。而且这部分财产经营使用的结果是有盈共享、有亏共担,并提取必要的公共积累。它使劳动者和共同占有、共同支配的财产形成直接的利益关系,从而使劳动者强烈地关心共同占有的财产,增强财产的约束机制,将有力地推动企业的发展。由此可见,股份合作制是一种共有、共管、共享的制度,是一种社会化、共有化的劳动者集体经济形式。固然,在股份合作制中还存在一定的私有因素,但不能因此否定其集体经济的性质。如果在公有经济中存在一定的私有因素更有利于调动劳动者的积极性,也更有利于发展社会生产力,那么它比纯粹的公有经济更好。何况,在股份合作制中占主导地位的,不是私有因素,而是公有因素,这就不会改变股份合作制的公有经济性质。

必须明确指出,根据十五大报告精神,集体经济与国有经济都是社会主义公有制经济的重要形式,它们之间并没有高与低、先进与落后之分,也不存在只能由集体经济向国有经济过渡的问题。因此,把国有小企业改组成为股份合作制企业,并不是一种倒退。

(作者系厦门大学教授、博士生导师)

责任编辑:刘恒茂